

重庆市公务员
教育培训统编教材

公务员

廉政建设教程



Gongwuyuan Lianzheng
Jianshe Jiaocheng

- 重庆市人事局组织编写
- 主 编 黄远固 张新华



重庆大学出版社

<http://www.cqup.com.cn>

重庆市公务员教育培训统编教材

公务员廉政建设教程

重庆市人事局组织编写

主 编 黄远固 张新华

重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员廉政建设教程/黄远固,张新华主编. —重庆:
重庆大学出版社,2007.7
ISBN 978-7-5624-4191-5

I.公… II.①黄…②张… III.廉政建设—中国—干部
教育—学习参考资料 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 095021 号

**重庆市公务员教育培训统编教材
公务员廉政建设教程**

重庆市人事局组织编写

主 编 黄远固 张新华

责任编辑:夏 宇 版式设计:李 懋

责任校对:任卓惠 责任印制:张 策

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:张鸽盛

社址:重庆市沙坪坝正街174号重庆大学(A区)内

邮编:400030

电话:(023) 65102378 65105781

传真:(023) 65103686 65105565

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(市场营销部)

全国新华书店经销

重庆华林天美印务有限公司印刷

*

开本:880×1230 1/32 印张:7 字数:157千

2007年7月第1版 2007年7月第1次印刷

印数:1—10 000

ISBN 978-7-5624-4191-5 定价:11.00元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究

序

胡锦涛同志在中央纪委第七次全体会议上强调指出要从思想道德教育抓起,不断夯实廉洁从政的思想道德基础,筑牢拒腐防变的思想道德防线。公务员队伍是党和国家干部队伍的重要组成部分,提升公务员廉洁从政水平是加强公务员队伍建设的重要任务。在发展社会主义市场经济的进程中,在贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会的进程中,大力加强公务员勤政廉政教育,健全和完善公务员勤政廉政监督体系,树立公务员执政为民的良好形象,显得尤为重要。

公务员廉政建设是一项系统工程。本书以《公务员法》和《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》等党和国家的法律、规定作指导,结合公务员工作实际,对公务员廉政建设作了全方位的阐述。全书写作有三个鲜明的特点:一是强化了公务员勤政廉政建设的重要性。对公务员勤政廉政的重大意义进行了深入的论述,强化了公务员廉政建设对落实科学发展观,构建社会主义和谐社会、全面建设小康社会的重要意义。二是体现了党和国家对廉政建设部署的全面性。围绕党中央的廉政建设决策,就反腐倡廉的指导思想、主要目标和工作原则以及加强反腐倡廉教育等重大问题进行了

深入的阐述,这部分内容对帮助公务员全面、准确理解党和国家廉政建设基本内容有重要作用。三是突出了公务员廉政建设的针对性和可操作性。结合公务员履行职责的实际,就公务员廉政建设教育的主要内容,公务员反腐倡廉教育的目标,加强反腐倡廉制度建设,加强对权力运行的制约和监督,充分发挥惩治的重要作用,加强领导,建立反腐倡廉的长效机制等多个方面展开论述,特别突出了公务员廉政建设的针对性和可操作性。

本书是重庆市人事局委托重庆行政学院的专家学者完成的一项集体成果。在写作过程中,不仅倾注了专家学者严谨的态度和悉心的研究,同时也借鉴了近年来国内外廉洁从政的经验教训,应用了国内外学者的研究成果。在写作过程中,还得到了重庆市纪委、重庆市委组织部的指导和帮助。这项成果,无论对行政学院培训公务员、政府机关加强廉政建设,还是公务员用以自学提高廉洁自律意识,都有积极的作用。按照市委、市政府的安排部署,全市上下正在开展“作风建设年”活动,希望广大公务员紧密结合自身实际,自觉加强学习,增强廉政意识,努力做“廉洁从政,服务发展”的表率。

姜 平

2007年4月15日

第一章 公务员廉政建设的重大意义	1
第一节 落实科学发展观需要勤政廉政	1
第二节 全面建设小康社会需要勤政廉政	7
第三节 构建社会主义和谐社会需要勤政廉政	13
第二章 反腐倡廉工作的重大战略决策	20
第一节 党的三代中央领导集体高度重视党风廉政建设	20
第二节 《实施纲要》对反腐倡廉基本经验的科学总结	28
第三节 《实施纲要》是党中央在新形势下作出的重大决策	34
第三章 反腐倡廉的指导思想、主要目标和工作原则	40
第一节 反腐倡廉的指导思想	40
第二节 反腐倡廉的主要目标	46
第三节 反腐倡廉的工作原则	53
第四章 加强反腐倡廉教育	64
第一节 反腐倡廉教育要以领导干部为重点	64
第二节 反腐倡廉教育要面向全党全社会	73
第三节 完善反腐倡廉宣传教育工作格局	79
第五章 公务员反腐倡廉教育的主要内容	83
第一节 树立正确的世界观、人生观和价值观	83
第二节 树立正确的权力观,为人民掌好权服好务	89
第三节 树立正确的荣辱观,做到“八荣八耻”	97

第六章 公务员反腐倡廉教育的主要目标	106
第一节 立党为公、执政为民	106
第二节 权为民所用、情为民所系、利为民所谋	112
第三节 常修为政之德、常思贪欲之害、常怀律己之心	119
第七章 加强反腐倡廉制度建设	125
第一节 建立健全反腐倡廉基本制度	125
第二节 推进从源头上防止腐败的制度改革和创新	131
第三节 严格贯彻执行反腐倡廉的各项制度	139
第八章 加强对权力运行的制约和监督	146
第一节 权力运行监督的重点对象	147
第二节 权力运行监督的重点环节和部位	154
第三节 发挥各监督主体作用,提高监督整体效能	160
第九章 充分发挥惩治的重要作用	172
第一节 惩治腐败,必须从严	172
第二节 严格依纪依法办案,提高执纪执法水平	180
第三节 重视和发挥查办案件的治本功能	185
第十章 加强领导,建立反腐倡廉的长效机制	195
第一节 党和政府历来重视反腐倡廉长效机制的建设	195
第二节 加强党委、政府对党风廉政建设和反腐败斗争的领导	198
第三节 各级纪委要充分发挥组织协调作用	202
第四节 形成有效的工作机制和责任机制	209
后 记	218

第一章

公务员廉政建设的重大意义

胡锦涛在中纪委七次全会上指出：“要从思想道德教育这个基础抓起，不断夯实廉洁从政的思想道德基础，筑牢拒腐防变的思想道德防线。要认真执行党内监督各项制度，抓好领导干部廉洁自律，切实解决领导干部廉洁从政方面存在的突出问题。”^{〔1〕}廉政为民，反腐倡廉，是全党的一项重大政治任务，也是我国现代化建设道路上面临的十分棘手而又必须着力解决的难题。不坚决惩治腐败，党同人民群众的血肉关系就会受到严重损害，党的执政地位就有丧失的危险，党就有可能走向自我毁灭。

在推进社会主义市场经济体制，加快经济建设的进程中，在贯彻落实科学发展观，全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的进程中，大力加强公务员勤政廉政教育，健全和完善公务员勤政廉政监督体系，显得尤为重要。

第一节 落实科学发展观需要勤政廉政

党的十六届三中全会明确提出了科学发展观，这是新一届中央领导集体对发展内涵、发展要义、发展本质的进一步深化

〔1〕胡锦涛在中央纪委第七次全体会议上的重要讲话。

和创新,是在坚持毛泽东、邓小平和江泽民同志关于发展的重要思想,充分肯定改革开放以来我国取得举世瞩目的发展成就的基础上,从新世纪新阶段的实际出发,适应现代化建设需要,努力把握发展的客观规律,汲取人类关于发展的有益成果,着眼于丰富发展内涵、创新发展观念、开拓发展思路、破解发展难题提出来的。科学发展观是推进社会主义现代化必须长期坚持的重要指导思想,全面贯彻落实科学发展观需要公务员勤政廉政。

一、科学发展观是推进社会主义现代化必须长期坚持的重要指导思想

以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,是我们党从新世纪新阶段党和国家事业发展全局出发提出的重大战略思想,是我们推动经济社会发展、加快推进社会主义现代化必须长期坚持的重要指导思想。科学发展观是我们党坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,在准确把握世界发展趋势、认真总结我国发展经验、深入分析我国发展阶段特征的基础上提出的重大战略思想,是对经济社会发展一般规律认识的深化,是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现,是推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全面发展必须长期坚持的指导方针。

科学发展观的深刻内涵和基本要求是:

——坚持以人为本,就是要以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治、文化权益,让发展的成果惠及全体人民。

——全面发展,就是要以经济建设为中心,全面推进经济建

设、政治建设、文化建设和社会建设,实现经济发展和社会全面进步。

——协调发展,就是要统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放,推进生产力和生产关系、经济基础和上层建筑相协调,推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各个环节、各个方面相协调。

——可持续发展,就是要促进人与自然的和谐,实现经济发展和人口、资源、环境相协调,坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,保证一代接一代地永续发展。

科学发展观的第一要义是发展,核心是以人为本,基本要求是全面协调可持续发展。这三个方面相互联系、有机统一,其实质是实现经济社会又好又快发展。

科学发展观深刻反映了我们党对发展问题的新认识,反映了当今世界经济政治文化发展的新情况,反映了我国经济社会发展进入关键时期的新要求。党的十六届五中全会提出了未来五年我国经济社会发展的总体目标和战略部署,十届全国人大四次会议批准了《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》。抓住机遇,推动经济社会又快又好发展,实现“十一五”规划的宏伟目标,进而为全面建设小康社会奠定坚实基础,关键是要牢固树立和全面落实科学发展观,切实把科学发展观贯穿于经济社会发展的全过程,落实到经济社会发展的各个环节,切实把经济社会发展转入以人为本、全面协调可持续发展的轨道。

二、落实科学发展观需要公务员勤政廉政

科学发展观是针对当前我国经济、社会发展中存在的突出

问题和矛盾提出来的。改革开放以来,我国经济发展取得了举世瞩目的巨大成就,但不可否认,也存在一系列突出的矛盾和问题,发展不够全面,也不够协调,持续发展能力较弱,如城乡差距拉大、就业压力增加、区域差距扩大、资源短缺和生态环境遭到破坏、社会的发展明显滞后于经济的发展,等等。从“九五”以来大力推进经济增长方式转变,消耗一度下降,但近两年有的地方却出现了旧的粗放型增长方式回潮的势头。这些矛盾和问题,有些是在中国发展的现阶段难以避免的,有些则是由于发展观的偏差所导致的或者所加剧的。针对发展中实际存在的问题,提出树立和落实全面、协调、可持续的发展观,具有很强的现实针对性和紧迫性。

统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,这五个统筹是实现科学发展观的根本要求。其实质是在全面建设小康社会和实现现代化的进程中,选择什么样的发展道路和发展模式,如何发展得更好的问题。

统筹城乡发展需要公务员勤政廉政。统筹城乡发展的实质是促进城乡二元经济结构的转变。我国正处在深刻的社会转型过程中,从城乡二元经济结构向现代社会经济结构转变,将是今后几十年我国社会经济发展的基本走向。“三农”问题过去主要是农业生产问题,现在是在围绕“农”字做文章的同时,更要注重从“农”外找出路,通过“三化”(工业化、城市化、市场化),促进“三农”问题的根本解决。下一步的经济改革,要着眼于建立有利于改变城乡二元经济结构的体制,国家政策要对解决“三农”问题给予更大支持。要坚决贯彻工业反哺农业、城市支持农村的方针,逐步改变城乡二元经济结构,逐步缩小城乡发展差距,实现农村经济社会全面发展,实行以城带乡、以工促

农、城乡互动、协调发展,实现农业和农村经济的可持续发展。促进城乡二元经济结构转变,统筹城乡发展,是一项长期的历史性课题,需要广大公务员勤政廉政,踏踏实实地去探索、去实践、去完成。

统筹区域发展需要公务员勤政廉政。统筹区域发展的实质是实现地区共同发展。保持比较发达的地区快速发展的势头和扶持落后地区的发展,都是国家的既定政策。当前,地区差距不仅表现在东部和中西部之间,也表现在省、自治区、直辖市之间,还表现在省、自治区内部地区之间。地区差距问题要在工业化、城市化和市场化的发展进程中逐步得到解决。要积极推进西部大开发,振兴东北地区等老工业基地,促进中部地区崛起,鼓励东部地区率先发展,继续发挥各个地区的优势和积极性,通过健全市场机制、合作机制、互助机制、扶持机制,逐步扭转区域发展差距拉大的趋势,形成东中西相互促进、优势互补、共同发展的新格局。无论是保持比较发达的地区继续快速发展,还是扶持欠发达的地区加速发展,发挥后发优势,都需要公务员勤政廉政地开展工作,扎扎实实地推进地区工作顺利开展。

统筹经济社会发展需要公务员勤政廉政。统筹经济社会发展的实质是在经济发展的基础上实现社会全面进步,增进全体人民的福利。随着温饱问题的解决和改革的深入,经济发展中的社会问题日益凸显出来。社会发展领域存在的问题,许多同经济转轨过程中政府职能不到位有直接关系,需要转变政府职能。社会保障、科学技术、文化教育、公共卫生和医疗等领域有其特殊性,政府必须承担起应负的责任,不能简单地提“市场化”或“产业化”的目标和口号。要在大力推进经济发展的同时,更加注重社会发展,加快科技、教育、文化、卫生、体育等社

会事业发展,不断满足人民群众在精神文化、健康安全等方面的需求,把加快经济发展与促进社会进步结合起来。公务员要在经济发展和社会发展过程中勤政廉政,勤勤恳恳地为人民服务,全心全意地为人民服务,清清廉廉地为人民服务。

统筹人与自然和谐发展需要公务员勤政廉政。统筹人与自然和谐发展的实质是人口适度增长、资源的永续利用和保持良好的生态环境。我国是人均资源比较少的国家,资源约束是伴随工业化、现代化全过程的大问题,工业化和城市化道路的选择,发展模式、发展战略和技术政策的选择,乃至社会生活方式的选择,都必须考虑资源约束和环境承载能力。从古代的屈服和崇拜自然,到产业革命以来大规模征服自然以至破坏自然,发展到现在强调人与自然和谐,这是人类进步的标志。要高度重视资源和生态环境问题,处理好经济建设、人口增长与资源利用、生态环境保护的关系,增强可持续发展的能力,推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。统筹人与自然和谐发展也离不开公务员的勤政廉政,公务员勤政廉政的注意力不仅要放在人的全面发展方面,同时也要放在生态平衡、自然和谐方面,要把两者有机地结合起来。

统筹国内发展和对外开放需要公务员勤政廉政。统筹国内发展和对外开放要求的实质是更好地利用国内外两种资源、两个市场,顺利实现中国经济的振兴。中国的国际经济地位正在发生根本性的变化。我们现在面临着和改革开放初期甚至和十年前完全不同的外部环境。过去在封闭经济、进出口很少、外汇短缺条件下形成的体制和政策需要改革,许多经济观念也需要更新。目前,适当增加资源密集型产品进口,更多引进先进技术是有好处的。在对外经贸关系方面,我们追求的是“双赢”局面。贸易摩擦是任何经济贸易大国在崛起过程中都无法

回避的,要用平常心看待这一问题。要处理好国内发展和国际环境的关系,既利用好外部的有利条件,又发挥好我们自身的优势,利用国际国内两个市场、两种资源,把扩大内需与扩大外需、利用内资与利用外资结合起来,努力实现国内改革发展和对外开放相协调。国内发展和对外开放的顺利进行,需要强调公务员的勤政廉政,只有公务员的勤政廉政,才能够避免公务员从狭隘的个人利益、部门利益出发,才能够使公务员在国内发展和对外开放的进程中充分发挥智力支持和人才保障的作用。

可以看出,贯彻落实科学发展观,统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展,人与自然和谐发展、国内发展和对外开放,都离不开公务员的勤政廉政。公务员要有强烈的事业心和责任心,坚持科学态度和求实精神,兢兢业业地做好本职工作,勤勤恳恳为人民服务,不贪不占,做事清廉,不该拿的不拿,不该要的不要,不该沾的不沾,不该做的不做。要把人民群众的利益放在首位,坚定不移地贯彻和执行党的路线和纲领,善于把党和国家的方针政策落到实处,把人民群众的呼声当作第一信号,把人民群众的需要当作第一考虑,把人民群众的满意当作第一标准,要深怀爱民之心,恪守为民之责,多办利民之事。

第二节 全面建设小康社会需要勤政廉政

党的十六大报告指出,高举邓小平理论伟大旗帜,全面贯彻“三个代表”重要思想,继往开来,与时俱进,全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化,为开创中国特色社会主义事业新局面而奋斗。十六大报告中专门论述了加强和改进党的作

风建设,深入开展反腐败斗争。会议要求,认真落实党风廉政建设责任制。全面建设小康社会,就是要建设一个惠及十几亿人口的更高水平的、更全面的、发展比较均衡的小康社会,这一宏伟蓝图的最终得以实现离不开公务员的勤政廉政。

一、全面建设小康社会的宏伟蓝图

十六大报告把本世纪前 20 年确立为全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。这个阶段的任务是全面建设小康社会,把我国由目前较低水平的小康社会建设成一个惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。这一论述具有丰富的内涵。

我们建设的是一个更高水平的小康社会。当前我们已经达到的小康只是起始标准的小康,总体水平还比较低。所谓水平低,首先是指生产力发展水平和人民的生活水平还比较低。到 2000 年,我国的人均国内生产总值还属于中下等收入国家的水平,人民虽然已经解决了温饱问题,但并不富裕。到 2020 年,我们的小康将达到更高的发展水平,人均国内生产总值将相当于当时世界中等收入国家的水平。在这种物质基础上的小康社会,我国的综合国力和国际竞争力将明显增强,人民的物质和文化生活水平将大幅度提高,生活质量和生态环境将得到显著改善,消费结构也将从以满足生存性的需要为主转变为以满足发展性的需要为主,人民将会过上更加富裕的生活。

我们建设的是一个全面发展的小康社会。我们现在的小康只能叫“总体上小康”,意思就是在一些地区、一些领域、一些方面的指标尚未达到小康社会的要求。十六大提出,要从经济、政治、文化和可持续发展方面全面建设小康社会,而且在每个

方面都规定了明确的奋斗目标和切实可行的保证措施。这“全面”二字,就是针对我们现在的小康社会还不够全面而言的,因此我们建设的目标和措施要注重全面性。全面性是我们所要建设的小康社会的一个重要特征。

我们建设的是一个比较均衡发展的小康社会。当前我国人民的生活从总体上虽然达到了小康水平,但城乡之间、地区之间发展很不平衡,不同的社会阶层和群体的收入存在着较大的差距。我们要在本世纪的前20年,进一步消除历史遗留下来的城乡二元结构,缩小城乡差别和工农差别,大幅度提高农业的劳动生产率,提高农民的生活水平,使城乡关系更加协调,发展比较均衡。我们要通过实施西部大开发战略,加快西部地区的发展步伐,逐步缩小西部地区与东部地区的差距,使东、中、西部地区协调发展。我们要通过发展经济、扩大就业和健全社会保障制度等措施,更多地关注低收入人群,努力提高他们的生活水平。

当前现实和未来目标相比较,可以发现,无论是建设更高水平的小康社会,还是建设全面发展、均衡发展的小康社会,现实离目标的差距很大。全面建设小康社会的实现,绝不是一件容易的事情,它必将经历一个长期的、复杂的历史过程,在这一进程之中,对公务员提出了更高的要求,对公务员的勤政廉政提出了更大的希望。

二、全面建设小康社会需要公务员勤政廉政

十六大报告从经济、政治、文化和可持续发展四个方面,提出了全面建设小康社会的奋斗目标,这是一个经济社会全面发展与进步的奋斗目标。经济目标、政治目标、文化目标和可持续发展目标的实现依赖于公务员的高效清廉、勤政廉政。

在经济方面,主要包括四个方面的内容:第一,经济总量方面的要求。到2020年,我国的国内生产总值要比2000年翻两番,按2000年不变价格计算,人均国内生产总值将超过3000美元。第二,经济制度方面的要求。我国将在2020年基本实现工业化,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。第三,城市化水平方面的要求。经过20年的城市化建设,要使城镇人口的比重较大幅度提高,在城市化的道路上取得历史性的进展。第四,生活水平方面的要求。要使家庭财产普遍增加,社会保障体系比较健全,社会就业比较充分,让人民过上更加富足的生活。我们所要建设的是一个惠及十几亿人口的小康社会,让广大人民群众共享发展成果的小康社会。

政府及其公务员要在宏观调控和市场监管的过程中发挥重要作用,公务员的行为必将深深影响经济总量、经济体制、城市化水平和人民群众的生活水平。公务员如果勤政廉政,为经济保驾护航,营造良好的发展环境,必将促进目标早日实现。公务员如果消磨怠工、吃拿卡要,必将对经济发展造成严重阻碍。

在政治方面,主要包括两个方面的内容:第一,社会主义民主更加健全,社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实。我们要充分发扬社会主义民主,健全人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及其他各项民主制度,不断丰富民主的实现形式,扩大公民的有序参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由。同时,大力加强社会主义法制建设,建设社会主义法治国家。适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势,加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成中国特色社会主义法律体