

CHENGFANG TIXI JIANSHE DE
LILUN YU SHIJIAN

惩防体系建设的 理论与**与**实践

中共亳州市纪律检查委员会
亳州市监察局

编



中国方正出版社

CHENGFANG TIXI JIANSHE DE
LILUN YU SHIJIAN

惩防体系建设的 理论与实践

中共亳州市纪律检查委员会
亳州市监察局

编



中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

惩防体系建设的理论与实践/亳州市纪委, 亳州市监察局编.
—北京: 中国方正出版社, 2007. 11
ISBN 978 - 7 - 80216 - 315 - 7

I. 惩… II. ①亳…②亳… III. 廉政建设—亳州市—文集
IV. D630. 9 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 173183 号

惩防体系建设的理论与实践

中共亳州市纪律检查委员会 亳州市监察局 编

责任编辑: 贾奕琛

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) 66560950 门市部: (010) 66562755

编辑部: (010) 59596615 出版部: (010) 66510958

网址: www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: pound008@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝海印刷有限公司

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 10.75

字 数: 260 千字

版 次: 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 315 - 7

定价: 20.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

前 言

淮海经济区于1986年3月成立，由苏鲁豫皖四省结合部的20个地级市组成，包括江苏省的连云港、徐州、淮安、盐城、宿迁；山东省的济宁、临沂、枣庄、日照、泰安、莱芜、菏泽；河南省的开封、商丘、周口；安徽省的淮北、宿州、阜阳、蚌埠、亳州。首届“纪检监察淮海论坛”于2005年12月10日至11日在江苏省徐州市举行，主题为“发挥查办案件功能”。第二届“纪检监察淮海论坛”由山东省济宁市承办，于2006年6月27日至28日举行，主题为“儒家廉政思想与新时期廉政文化”。第三届“纪检监察淮海论坛”于2007年5月12日至13日在安徽省亳州市召开，主题是“惩防体系建设的理论与实践”。

在本届论坛召开之际，中央纪委副书记刘峰岩，中共安徽省委常委、省纪委书记刘春良出席会议并讲话。淮海论坛成员单位和安徽省其他各市共26个地级市纪检监察机关120多人参加论坛。天津、河北、山东、安徽、河南、江苏、江西落实《实施纲要》办公室负责人应邀出席论坛。本届论坛有47篇论文入选，其中具有代表性的18篇论文作了发言交流，现将本届论坛的优秀成果集结成《惩防体系建设的理论与实践》一书，以飨读者。

在编辑本书过程中，由于时间仓促，水平有限，可能存在错误或不妥之处，恳请批评指正。

本书的出版，得到了中国方正出版社的大力支持，在此表示感谢！

编者

2007年6月

目 录

领导讲话篇

- 学习贯彻建立健全惩治和预防腐败体系《实施纲要》的
几点认识 中央纪委书记 刘峰岩 (3)
- 坚持惩防并举 更加注重预防 努力推进惩治和预防腐败
体系建设 安徽省委常委、省纪委书记 刘春良 (20)

优秀论文篇

- 用科学发展观统领惩治和预防腐败体系建设
..... 黄亚洲 (25)
- 惩治和预防腐败体系的特征分析、路径选择和部门责任
..... 山东省济宁市纪委、市监察局 (30)
- 构建“三位一体”的惩防体系 服务党风廉政建设和反
腐败斗争新的实践 王振军 (37)
- 深入推进惩防体系建设的实践与启示
..... 安徽省亳州市纪委课题组 (46)
- 进一步提高反腐倡廉能力 积极构建惩治和预防腐败体系
..... 黄 涛 (54)
- 构建惩防体系的体会、问题与对策
..... 安徽省阜阳市纪委、市监察局 (59)
- 深入贯彻落实《实施纲要》 全面提升反腐倡廉工作水平
..... 江苏省徐州市纪委课题组 (67)

惩防体系建设中的问题与对策

..... 陈 峰 (77)

统筹五大要素 提高教育实效

——日照市解决“怎样开展党风廉政教育”基本问题

的实践与思考 周玲玲 (83)

关于廉政文化建设的实践与思考

..... 汝 黎 (89)

略论商业贿赂的成因及防治对策

..... 程效先 (104)

坚持制度创新 从源头上防治腐败

..... 崔甲元 元 华 (110)

强化监督制度创新 健全规范“一把手”权力行使的

有效机制 朱志军 李 军 (115)

完善反腐倡廉基础道德规范 为树立社会主义荣辱观提供

制度保障 江苏省盐城市纪委、市监察局 (120)

浅论建立治理商业贿赂的长效机制

..... 尚惠民 (125)

制度反腐与制度建设问题探究

..... 张 岩 (131)

关于对县处级党政“一把手”监督的实践与探索

..... 祝天惠 苗向锋 (141)

建立惩治和预防腐败评价监测机制的若干思考

..... 凌建成 (147)

关于构建反腐败监测预警机制研究

..... 安徽省铜陵市纪委课题组 (152)

加强抽象行政行为的监督 拓宽源头治理腐败的渠道

..... 杨传旺 段 华 张海龙 (159)

改革派驻管理体制 创新权力监督机制

——关于宿迁市创新派驻(出)纪检监察机构管理体

制和监督机制的实践与思考

..... 沈 成 (167)

浅谈对“一把手”的监督管理	
.....	郭永山 (176)
深入开展党风廉政巡查 切实加强“一把手”监督	
.....	焦明见 (185)
关于“一把手”监督工作存在的问题与对策思考	
.....	安徽省淮南市纪委课题组 (191)
加强党员领导干部监督工作研究	
.....	安徽省蚌埠市纪委课题组 (199)
预防和治理腐败必须严防公共权力滥用	
.....	钱逢年 (206)
关于建立统一招投标平台的调研与思考	
.....	曹德钧 (212)
干部“带病提拔”问题成因初析	
.....	蒋均平 (218)
加强监督 着眼防范 切实推进领导干部作风建设	
.....	王飞洪 (224)
改革创新 注重治本	
——合肥市构建惩治和预防腐败体系的实践与思考	
.....	安徽省合肥市纪委课题组 (229)
落实科学发展观 做好案件检查的后半篇文章	
.....	胡亚军 刘汉召 (236)
坚持纠建并举 纠正损害群众利益的不正之风	
.....	侯金峰 (240)
在建设新型政府中不断提高行政效能	
.....	陈良灵 (246)
创建“廉洁徐州” 共建共享和谐 为经济社会又好	
又快发展提供保证	陈美行 (252)
正确认识“四个深刻”对反腐倡廉的新要求	
.....	童立安 杨劲松 孟 斌 (258)

关于防治建设工程招投标商业贿赂问题的思考

..... 王方铸 陈 敏 (266)

推进党务公开需要解决的三个问题

..... 洪步林 (272)

正确认识和把握党风廉政建设和反腐败工作在建设

和谐社会中的地位和作用 庆启顺 (277)

深化基层党风廉政建设 让新农村建设成果惠及广大农民

群众 卢 沛 (284)

开展“季环评”(效能与环境)的成因、作用及思考

..... 程效敏 (289)

积极构建惩防体系 进一步促进领导干部作风建设

..... 张 旭 (296)

新时期加强领导干部作风建设的几点思考

..... 周树群 (302)

以干部作风建设的实际成效推进各项事业更好更快发展

..... 陈衍山 彭祥海 (308)

贯彻落实科学发展观 必须加强领导干部作风建设

..... 王淑萍 (314)

当前领导干部作风存在的突出问题及对策

..... 钱 明 崔华金 (319)

以领导干部作风建设的实际成效推进各项工作

..... 郑元凤 何 峰 (325)

谈加强领导干部作风建设

..... 安徽省亳州市谯城区纪委课题组 (332)



领导讲话篇

学习贯彻建立健全惩治和预防腐败体系 《实施纲要》的几点认识

中央纪委副书记 刘峰岩

同志们：

今天非常高兴地来到安徽省亳州市参加第三届纪检监察淮海论坛，这是一次难得的学习机会。“纪检监察淮海论坛”从2005年举办以来，主要对“发挥查办案件的功能”、“儒家廉政思想与新时期廉政文化”的联系和传承等主题进行了研讨，这次论坛专就如何推进“惩治和预防体系建设理论和实践”进行研讨，必将对进一步贯彻落实《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》，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的反腐倡廉战略方针，构建教育、制度、监督并重的惩治和预防体系起到重要的推动作用。作为一个地区性论坛，专就这一重大理论和实践问题进行研讨，是难能可贵的，也是一件很有意义的事情。下面，结合自己的学习体会和参加《实施纲要》起草以及贯彻落实工作的感受，从四个方面向同志们作一汇报，不当之处，请批评指正。

一、起草颁布《实施纲要》的背景和主要过程

要谈起草颁布《实施纲要》的背景还得从党的十三届四中全会以后，江泽民同志连续十次在中央纪委全体会议上发表重要讲话说起。江泽民同志一系列重要讲话，系统阐明了党风廉政建设和反腐败斗争的重要思想，随着形势的发展，他越来越强调要逐步加大治本力度，从源头上解决腐败问题。2000年，他在中央纪委第五次全会讲话中明确指出：“反腐倡廉，既要治标，更要治本”。“前

些年，由于腐败现象呈现发展蔓延的趋势，我们在抓治本的同时，采取治标方面的措施更多一些。这是完全必要的。当前，反腐败斗争应该逐步加大治本的工作力度，努力从源头上预防和治理腐败现象。”2002年，在中央纪委第七次全会讲话中，他明确提出了“两个转向”的重要思想，即：“要从标本兼治、更多地注重治标转向标本兼治、以治本为主的工作思路上来，注重从源头上预防和解决腐败问题”。“对领导干部的管理，要从事后查处为主转向事前监督为主，将监督的关口前移。”

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央，在继承中发展，在发展中创新。2003年10月，党的十六届三中全会提出，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目标。2004年1月，胡锦涛总书记在中央纪委第三次全会的讲话中，系统阐述了建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的问题。2004年9月，十六届四中全会强调，要坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，这就是后来明确的“反腐倡廉战略方针”。抓紧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。这是以胡锦涛同志为总书记的党中央审时度势，为推进新形势下的反腐倡廉工作作出的重大战略决策。

起草颁布《实施纲要》，就是在这样的大背景下提出并扎实进行的。为搞好这项工作，根据中央书记处书记、中央纪委副书记何勇同志提议，成立了起草《实施纲要》工作领导小组和由中央纪委宣教室牵头组成的起草班子。经过几个月的调研、征求意见和起草工作，可以说是日夜奋战、反复修改、数易其稿，形成了《实施纲要（送审稿）》。之后，中央政治局常委、中央纪委书记吴官正和何勇同志召集部分省、区、市纪委书记和部委的纪检组长进行座谈，听取意见。到2004年10月份，中央纪委专门下发文件征求了31个省、区、市党委、纪委和中央国家机关各部委党组、纪检组等125个地方和部门的意见。各地区各部门高度重视征求意见工作，中央政治局委员王乐泉、刘淇、张立昌、张德江、俞正声、贺

国强等领导同志组织党委、党组进行了认真讨论，提出了很好的意见。安徽、河南、江苏、山东等省委、省纪委也提出了很好的意见。

2004年11月12日，吴官正同志主持召开中央纪委常委会，审议并通过了《实施纲要（送审稿）》。官正同志给予高度评价，他说：《实施纲要》完全符合中央精神，总结了多年反腐倡廉的经验，提出了许多管用的措施和办法。11月16日，中央政治局常委、中央书记处书记曾庆红同志主持召开中央党建工作领导小组第十四次会议，进行了讨论，大家给予了充分肯定。曾庆红同志指出，《实施纲要》是我们党第一个全面阐述反腐倡廉工作的文件。11月27日，胡锦涛总书记主持召开中央政治局常委会进行了审议。胡锦涛总书记在审议时指出，搞这么一个规划性的纲要，对推动反腐倡廉工作很有好处。《实施纲要》总结了多年来我们党反腐倡廉的经验，特别是在教育、制度、监督并重上下了工夫，体现了惩防并举、注重预防的精神。他还指出，这件事非常大，不是具体事，涉及的是今后若干年反腐倡廉体系建设的全面规划。其他政治局常委也给予了高度评价。12月27日，胡锦涛总书记主持召开中央政治局全体会议，审议并通过了《实施纲要（送审稿）》。2005年1月，以中发〔2005〕3号文件正式颁布实施。

《实施纲要》的形成经历了制定方案、开展研讨、分工起草、综合汇总、征求意见和上报审批六个阶段，每个阶段都比较顺利。为什么这样顺利？原因是多方面的。但最主要的，我认为有这么四条：一是以胡锦涛同志为总书记的党中央的正确领导；二是中央纪委监察部领导特别是官正、何勇同志高度重视，亲自指导；三是各地区、各部门方方面面的大力支持；四是起草组的同志埋头苦干、扎实工作。《实施纲要》的形成走了一个科学化、民主化决策的过程，是全党集体智慧的结晶。

二、充分认识贯彻落实《实施纲要》的重大意义

《实施纲要》的一条主线是坚持反腐倡廉战略方针，构建教

育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。只有充分认识贯彻落实《实施纲要》的重大意义，才能增强“贯彻方针、构建体系”的自觉性。我这里讲五点：

第一，从中央的重视程度看贯彻落实《实施纲要》的重要性。十六届三中全会《决定》提出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目标。十六届四中全会《决定》指出，要坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，抓紧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。十六届五中全会通过的《“十一五”规划建议》中强调，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，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。十六届六中全会《决定》再次强调，贯彻标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的反腐倡廉战略方针，推进教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系建设。胡锦涛总书记高度重视《实施纲要》的制定（前边已讲过）和贯彻落实工作，他在中央纪委第三次全会上突出强调了建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系的问题。《实施纲要》颁发后，他在中央纪委第五次全会上专门强调指出，要按照中央的部署和《实施纲要》的要求，既严厉惩治腐败，又有效预防腐败，使党风廉政建设和反腐败工作整体推进、健康发展。在中央纪委第六次全会讲话中他又强调指出，要结合贯彻落实《实施纲要》，推动反腐败工作向纵深发展。党中央连续四次全会都强调这个问题，总书记多次提出明确要求，他还亲自修改审定贯彻落实《实施纲要》2007年底前的工作要点。充分说明《实施纲要》非常重要。

第二，从中央下发的文件看贯彻落实《实施纲要》的重要性。2005年，中央和中办、国办先后下发了三个文件，即中发〔2005〕3号、7号、8号文件，中办厅字〔2005〕2号、4号、14号文件，对贯彻落实《实施纲要》提出了明确要求。有的中央领导同志说，这在党的历史上是不多见的，说明它太重要了。

第三，从中央的通知看贯彻落实《实施纲要》的重要性。大家都学习了中央〔2005〕3号文件，在《实施纲要》前面有一个中央的通知，共四段，492个字，字不多，但讲得非常深刻，非常精辟。下边我把第二段、第三段念一下。

第二段讲：“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，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。这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。”

第三段讲：“《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。”建议大家再对通知好好学习领会。

第四，从《实施纲要》颁布后的强烈反响看贯彻落实《实施纲要》的重要性。《实施纲要》颁布后，得到党内外充分肯定，引起国内外的广泛关注，反映十分强烈。一是中央和地方新闻媒体、新闻网站反映强烈，都在显著位置刊登、刊播了《实施纲要》全文和大量新闻报道。二是境外媒体非常关注并给予了积极的评价。境外一些媒体纷纷发表社评，称赞《实施纲要》是一个非同寻常的反腐部署，是向腐败现象和行为展开决战的动员。三是各级领导和广大干部群众纷纷赞扬《实施纲要》。有的说，《实施纲要》是指导当前及今后反腐败实践的纲领性文件，必将在理论和实践上产生深远的影响。有的说，贯彻落实《实施纲要》，实现了多年想形成而没能形成，现在终于形成了全党抓反腐倡廉的可喜局面。有的说，《实施纲要》的颁布，标志着反腐倡廉工作进入一个新的发展阶段。

第五,从落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的基本要求看贯彻落实《实施纲要》的重要性。中共中央政治局常委、中央纪委书记吴官正同志指出,要督促领导干部牢固树立科学发展观和正确的政绩观,增强以科学发展观指导各项工作的自觉性和坚定性。中央书记处书记、中央纪委副书记何勇同志强调指出,树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会,就反腐倡廉工作来说,最重要的是贯彻落实《实施纲要》。《实施纲要》确立了在社会主义市场经济体制下、深入开展反腐倡廉工作的总体思路和工作方针,处在反腐倡廉管总的、全局的、战略的地位。深入开展以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观教育,认真做好治理商业贿赂专项工作,紧紧围绕推进社会主义新农村建设和做好“三农”工作、加强农村党风廉政建设等,都是落实《实施纲要》的深化和具体化。《实施纲要》是个纲,纲举目张。贯彻落实《实施纲要》既是落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要内容,又为落实科学发展观、构建社会主义和谐社会提供重要保证。

三、认真领会《实施纲要》的主要内容和基本精神

《实施纲要》共分8部分21条,9800余字。第一、第二和第三部分主要讲建立健全惩治和预防腐败体系的重要意义、反腐倡廉的六条基本经验、指导思想、主要目标和工作原则,是《实施纲要》的总纲和总要求。第八部分是讲加强领导,齐抓共管,狠抓落实。第四、第五、第六和第七部分是《实施纲要》的实体内容和具体要求。内容丰富、涵义深刻,思想性、理论性、针对性和指导性强,包含了许多新观点、新论断、新举措,具有鲜明的时代特征和中国特色。下面我就每一个部分从理论和实践的结合上逐一作些简要介绍。

首先讲第四部分。这一部分是讲加强反腐倡廉教育的基本要求。胡锦涛总书记指出,加强思想道德教育是反腐倡廉的基础性工作,是领导干部拒腐防变的思想保证。如果不抓好反腐倡廉教育,领导干部廉洁自律的意识就会淡薄,理想信念就会产生动摇,思想

道德防线就会崩溃。我这里给大家举个例子。比如，江西省原副省长胡长清，他是我们党建国以后第一个依法判处死刑的省部级领导干部。胡长清是一个背弃理想信念，政治上与党离心离德、经济上贪得无厌，生活上腐化堕落的典型腐败分子。他先是通过一个个体户将自己的儿子送到美国读书，准备拿绿卡。1998年，胡长清给儿子打电话说，你要在美国拿到绿卡，站住脚跟，稳定下来，我们到时候再上你那儿去。胡长清还给自己的老婆、女儿都办了美国护照。由此不难看出，胡长清作为一名党的高级领导干部，完全丧失了理想信念，这是他走上违法犯罪道路的一个重要原因。

再比如，黑龙江省原政协主席韩桂芝，也是理想信念动摇的一个典型。她在家中专门有一个房间供佛，平时经常烧香磕头，每逢年节还摆上供品，一日三拜。在韩桂芝所供的一尊观音像身后，贴有两个条幅：“佛德我升大官，官大升我德佛。”这两句话的意思是：佛保佑我升大官，我升官以后感谢佛的恩德。2003年底，在组织调查期间，韩桂芝还经常在家中烧香拜佛。她儿子被抓起来以后，她烧香拜佛的次数更多了，祈求神灵保其平安。结果还是不管用。于是她大发雷霆说，佛啊！我天天给你们烧香磕头，你们却不保我平安，盛怒之下把泥佛和瓷佛全部摔掉，但是她保留了金佛。韩桂芝担任省委组织部副部长、部长、省委副书记期间，利用职务之便，收受贿赂数百万元，最终被判处死刑，缓期两年执行。

同志们，千万别小看理想信念，理想信念是思想和行动的“总开关”、“总闸门”，理想的滑坡是最致命的滑坡，信念的动摇是最危险的动摇；别小看思想政治教育，思想政治教育历来是我们党进行革命、建设和改革的强有力武器；别小看意识形态领域的斗争，这是过去、现在和将来，西方敌对势力与我们争夺的重点和焦点领域。同志们想一下，原来的苏联，当时是两霸之一，为什么不战而垮，当然原因很多，但理想信念和政治思想出问题是一个重要原因。有人说这是里根的功劳，是靠西化、分化。去年，中国方正出版社会同有关部门出版了八集党内参考片《居安思危》，运用大量珍贵的历史资料画面，全景式地展现了苏共亡党及苏联解体的全